

## XI INTI International Conference La Plata 2012

Equipo TAG Territorios Posibles UNLP-CONICET y Universidades asociadas del GDRI  
Groupe de Recherche CNRS INTI International Network of Territorial Intelligence  
Instituto IdhICS, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata - CONICET

### **TERRITORIO, AMBIENTE Y ACTORES. Aportes metodológicos para la formulación de Códigos urbanos. Caso Paraná, Entre Ríos. Área de la Bajada.**

Marina Liliana Blanca

Arquitecta

**UNC – GADU.** Maestría en Gestión Ambiental del  
Desarrollo Urbano.

**UNL –** Universidad Nacional del Litoral Cátedra de  
Urbanismo y Taller de Proyecto Urbanístico.

[mblanca29@gmail.com](mailto:mblanca29@gmail.com)

**+54-343-4223894**

#### **Abstract**

The proposed theme links the planning and regulation of land and its correlation with tools and methods of intervention and urban management, raised from an environmental vision. The object of study is the geographical area called here "The Área de La Bajada", in Parana Entre Rios. Area on which it is performed a comprehensive and conceptual approach to the territory based on *Stlocus* and *Territorii* methods and possible mechanisms of territorial management.

Thus, from the categorical concepts of **territory, actors and environment**, it is proposed to provide both methodologies for understanding, explanation, analysis of the territory and places, and management tools to regulations based on territorial intelligence. From these notions then, is to perform a conceptual and policy linkages for the sustainable management of the territory that proposes to resolve the differences between the static policy and socio-spatial dynamics.

During this analysis, it was included participatory mechanisms, such as workshops and surveys that contribute to the understanding of the *actual, thought, legal, lived and future* territory like a way to collaborate with process of reading and understanding of the place. Likewise, *Stlocus* assembly with *Territorii*, allows to investigate and analyze the place, from the recognition of patterns of occupation of the site, land ownership and vocations. Concepts that would be able to incorporate in regulations, categories and dimensions of urban development - land. Referred to the environmental, it is considered appropriate to develop the risk (vulnerability + threats), as an operational concept to fulfilment of two objectives: inclusion of actors to the dynamics of management and operationalization of environmental actions all over the territory.

Afterwards, the methods chosen during the analyzing process allow to arrived to three fundamental

conclusive issues: the proposed methods shall be flexibly applied to contribute to the understanding of the territory from the categorical concepts of **space**; social actors can be included in this inquiry at any stage of the process; participation and sustainable management of a territory as conditions needed in order to initiate a governance process to play down distorting market impacts, through the actions of a promoter and regulator State. State making distributive and inclusive policies and actions, to reduce the different interactions and dynamics between regulatory bodies and their direct link with the future desired territory by the citizens. In other words a regulation system expressed through a new territorial intelligence.

**Key words:** Territory, Environment and Actors.

## Resumen

El tema central se vincula con el Ordenamiento territorial y su correlato en herramientas y metodologías de intervención y gestión urbanas, desde una visión del saber ambiental.

A partir de los conceptos categoriales de **territorio, actores y ambiente** se propone aportar, por un lado metodologías para la comprensión, explicación y análisis del territorio y sus lugares, por el otro mecanismos de gestión para una normativa basada en la inteligencia territorial.

Desde estos conceptos se pretende entonces, realizar una vinculación conceptual y normativa para la gestión sustentable del territorio que logre salvar las diferencias entre el estatismo normativo y la dinámica socio-espacial.

El área objeto de estudio, es el aquella denominada aquí Área de La Bajada. Así, para un abordaje integral y conceptual del territorio se trabaja desde lo metodológico con los métodos *Territorii* y *Stlocus*. Incluyendo mecanismos participativos, como talleres y encuestas que aporten a la comprensión del territorio real, pensado, legal, vivido y posible, propuestos por *Territorii* que estructura el proceso de lectura y comprensión del lugar. Por su parte el método *Stlocus* en su ensamble con *Territorii* permite indagar y analizar el lugar, desde el reconocimiento de *patrones de ocupación del lugar, apropiación territorial y vocaciones*. Conceptos que llevarán a incorporar a la normativa categorías y dimensiones de urbanístico-territoriales. Desde lo ambiental, se cree de gran importancia el desarrollo del riesgo (*vulnerabilidad + amenazas*) como concepto operativo para la obtención de dos objetivos: la inclusión de los actores a la dinámica de gestión y la operativización de acciones ambientales directas sobre el territorio.

Finalmente, luego del proceso de comprensión y análisis iniciado se arriba a tres cuestiones fundamentales: los métodos propuestos son herramientas flexibles que aportan a la comprensión del territorio desde conceptos categoriales de espacio se torna fundamental, los actores pueden ser incluidos en esta indagación en cualquier etapa del proceso. Sin embargo, aquí aparece la terca línea fundamental: la participación y la gestión de territorios sustentables. Para ello es necesario iniciar un proceso de gobernanza que logre minimizar los impactos de los procesos distorsivos del mercado mediante un Estado proactivo que regule de manera inclusiva, para reducir al mínimo las diferentes dinámicas entre los cuerpos normativos, y su vinculación directa con el territorio deseado por todos los ciudadanos a través de una normativa urbana con inteligencia territorial.

**Palabras clave:** Territorio, Ambiente, Actores.

### ***El Problema***

Se plantean ***dos problemas centrales***. Uno, vinculado al territorio aquí denominado de *La Bajada* que, como área emblemática y originaria de la ciudad de Paraná, comparte con ella procesos distorsivos de crecimiento y desarrollo. Así, ***aparenta evidenciar una crisis en el crecimiento, completamiento y expansión de la trama urbana, con un perceptible*** deterioro del recurso natural, de las identidades de sus diferentes lugares en general y de las infraestructuras y equipamientos de soporte en particular. Otro, vinculado con las normativas urbanas -Código Urbano- de la ciudad. Se propone pues, modelizar el proceso de comprensión y explicación de un territorio y su vinculación con la normativa a partir de este caso de estudio particular. Asimismo, se proyecta analizar cómo incorporar criterios de sustentabilidad a partir de la puesta en marcha de conceptos y mecanismos operables sobre un territorio y su normativa en el marco del sistema democrático- institucional. Mecanismos como herramientas superadoras de procesos regulatorios antiguos y limitados, desde nociones espaciales y ambientales que se plantean como incógnitas dentro de la actual gestión del territorio y que se ponen en juego como parte del proceso de maduración de teorías, conceptos, categorías y metodologías asociadas.



### **Territorio/Actores/Ambiente**

**Territorio/Actores/Ambiente** son los ejes conceptuales que guiaron este proceso de estudio. Siendo uno de los fines de esta investigación, aproximar e incluir estos conceptos al proceso de explicación y gestión de los lugares como así también de las normativas de regulación que los *rigen, someten y condicionan* desde el Derecho Urbanístico. **Lugares** entendidos como componentes de un espacio urbano que se modifica y transforma permanentemente, y lo hace desde lógicas constantes que se expresan en forma manifiesta a partir de las muy heterogéneas interrelaciones sociales y de sus respectivas espacializaciones territoriales. Espacializaciones en las que emerge una extendida *microfísica del poder*, desarrollada en relación a sus múltiples vínculos socio-políticos, expuestos e imbricados por las identidades locales y regionales que asumen los actores sociales intervinientes en una fracción de espacio-tiempo dado. Se parte, así, del lugar como un concepto teórico operacional del **macro concepto Territorio** producido en más de cuatro décadas por **Milton Santos**, donde en sus **sistemas de objetos y sus sistemas de acciones subyacen respectivamente los patrones de ocupación –objetos- y los patrones de**

**apropiación –acciones-** Por otra parte, se seleccionan los métodos *Territorii* (BOZZANO, 2007-2009) + *Stlocus* (BOZZANO/RESA; 2007), **como metodologías que permiten operativizar los mencionados conceptos**, y que también permitieron incluir **la Perspectiva del saber Ambiental** (LEFF /FERNANDEZ), entendida como una construcción configurada a través de una nueva complejidad paradigmática centrada en la problemática ambiental y el diálogo de saberes. Perspectiva que aquí se construye a través del reconocimiento de Problemas Ambientales, como un modo de ingresar a la detección del Riesgo socio-ambiental, como una herramienta de gestión posible de incluirse en el proceso de desarrollo y formulación de regulaciones estatales y/o normativas urbanas.

### **El método, los conceptos y su ductilidad**

En primer lugar, el saber ambiental propone un reposicionamiento en los modos de observar el espacio bajo la idea de un desarrollo sustentable en todas sus dimensiones: social, económica, física, ecológica y política como así también, a una reconceptualización de la relación sociedad/naturaleza, definiendo desde su génesis un modo de intervención sustentable y socialmente justa, en donde se trabaje en los desajustes de la mencionada relación. En segundo lugar, aparece otro desafío. ¿Cómo hacer operables conceptos tan abstractos como espacio, ambiente, racionalidad, lógicas? Y luego, ¿cómo llevarlos a una aplicación concreta en el objeto de intervención aquí definido: la normativa urbana? El tercer lugar, se plantea el desafío de cómo enlazar los conceptos de *Territorio, Actores y Ambiente*, haciéndolos operativos en un lugar particular y permitiendo un ejercicio prospectivo sobre el mismo.

Se parte de los ejes teóricos desarrollados por Milton Santos acerca del concepto de espacio y su expresión física en el territorio, sus lugares y sus elementos constitutivos. Conceptos todos que llevan implícita la relación sociedad/naturaleza y que logran paulatinamente ser desagregados y puestos en marcha a través de la estructuración general de la lectura del territorio, mediante el método *Territorii y sus territorios* “**reales, pensados, vividos, legales y posibles**”, con un análisis más particularizado propuesto por *Stlocus*, que trabaja sobre los conceptos espaciales más operativos de *territorialidad, vocación, racionalidad, tendencias, espacialidades, procesos y actores como nexos teórico-empíricos de la investigación*. Si bien ambos métodos aparecen, en una primera lectura, como rígidos en sí mismos debido a su constitución científico-metodológica, luego de comprender su estructura y dinámica internas, resultan adaptables a la hora de ensamblarse con los conceptos socio-ambientales y espaciales aquí planteados. Pueden

incluirse, en el proceso, tanto el concepto de Riesgo socio-ambiental como sus herramientas más operativas. **Riesgo, como un modo de hacer tangible “lo ambiental”**, como mecanismo de gestión ambiental, como marco operativo para el reconocimiento de problemas, demandas y necesidades socio-ambientales. Asimismo, pueden ser incorporados los conceptos vinculados a cuestiones más perceptuales y vivenciales definidos (LYNCH, Kevin) destacados desde la visión del investigador y los diversos actores consultados. En particular, la *perspectiva ambiental*, en el análisis de vulnerabilidad, amenazas y sus riesgos concomitantes, proporciona herramientas para espacializar de manera simple y comprensible el amplio espectro de problemas ambientales. Asimismo, la lectura de los procesos de configuración histórica del territorio y su inter-relación con los objetos naturales, artificiales y acciones de los diferentes sujetos históricos (SANTOS, BOZZANO), favorece la dinámica interpretativa de las categorías ligadas al manejo de los recursos, por parte de los cuerpos sociales locales. Categorías que admiten examinar los problemas ambientales desde una visión impregnada por la historia del lugar, como también vincular cada problema con la gestión sustentable del territorio. Se conjugan así los **problemas ambientales en interacción directa con los territorios pasados, presentes y futuros, reales, vividos, pensados y posibles**. En un intento de incorporar nuevas nociones aplicables a los proyectos urbanos específicos, en tanto unidades discretas de gestión socio-política de un territorio. Es decir, se ensamblan, objetos naturales, artificiales y acciones (hábitat, vivienda, suelo, servicios) como cuestiones significativas que luego reaparecerán en la gestión normativa del territorio. Por otra parte, el método *Territorii* permite la inclusión del **Territorio Posible**, como **visión prospectiva y deseada** que permitió incluir propuestas que van desde lo más funcional, hasta la inclusión de mecanismos y herramientas de gestión económico-financieras, de participación en las diferentes fases de esta investigación y dinamización de la normativa urbana local. Dentro de lo más cercano a lo funcional, se proponen aquí las **áreas promotoras ambientales** como la contracara positiva del Riesgo socio-ambiental, como nodos regeneradores del espacio público social.

*Es decir que, los métodos Territorii + Stlocus permitieron concatenar armónicamente y operar la tríada conceptual propuesta: Territorio, Actores, Ambiente.* En este caso particular del Área de la Bajada el análisis del **Territorio Real**, que responde a los datos más objetivos y descriptivos, logra develar en su recorrido el peso determinante que tuvo el territorio natural de la ciudad de Paraná en la conformación de este lugar tan particular y definitivamente emblemático.



Los extensos y múltiples antecedentes descriptivos de la ciudad y su área de origen (desde el nodo del barrio Bajada Grande hasta la desembocadura del Arroyo Antoñico) *La Bajada*, pueden ser recorridos aquí desde una perspectiva ambiental donde la **relación sociedad/naturaleza** es puesta **en valor**, en contraste con las lecturas y comprensiones tradicionales más funcionalistas relevadas. Así, en la fase de análisis y explicación del área, el abordaje de los procesos de construcción del lugar a partir de los *territorios reales, pensados, vividos y legales, siempre bajo el paradigma del nuevo saber ambiental*, permite poner en juego todos los elementos constitutivos (fijos y flujos) de La Bajada y, enlazarlos progresivamente, *develándose de este modo lógicas, racionalidades socio-económicas, políticas y de mercado que le dan sentido y valor en el tiempo*. Por otra parte, el recurso natural logra reconocerse, desde esta perspectiva ambiental epistémicamente diferente, como protagonista y partícipe del movimiento y sustrato socio-económico de los diferentes barrios. Recurso que gradualmente, se va convirtiendo en *barrera urbana de sociabilización, de conectividad, de contaminación y degradación ambiental*. Transformando al sector en un enclave, aislado sí, pero con profundas raíces socio-culturales que laten en casi todo sus lugares y paisajes reconocidos.

### Los actores y el método

Se emprende desde aquí una búsqueda en pos de la **incorporación de los actores como unidad de enlace e interpretación de las relaciones y procesos territoriales, sus permanencias y dinámicas, sus elementos naturales y sociales constitutivos**. Se propone, **desbrozar** el sistema urbano territorial a partir del nuevo saber ambiental y sus métodos asociados, **identificando patrones como emergentes de las lógicas no escritas del devenir histórico-espacial**. En este sentido, el **Territorio Vivido**, no sólo permite incorporar conceptos más relacionados con lo urbanístico, propiamente dicho, como nociones perceptuales de una *calle, barrio, paseo, avenidas, fábricas, arroyos*, sino que resulta un desafío atravesar las barreras técnicas e interactuar con diversos actores, descubriendo incógnitas, presunciones y preconceptos. Se logran contemplar los diferentes barrios desde sus propias identidades y lógicas intrínsecas actuales con una concepción histórico-temporal que permite reconocer el rol que les cupo a dichos barrios durante los diferentes procesos constitutivos del área. Se registra una mixtura de visiones y expectativas; en las que la mayoría advierte o hace referencia a una *memoria identitaria*, a veces reconocida, a veces olvidada o supuesta, pero siempre presente en el inconsciente colectivo, mencionada o referida a través de elementos y sujetos concretos como

el muelle antiguo de La Bajada, la Estación del Ferrocarril General Urquiza, los edificios de la Ex – fábrica de Cemento Portland, los poetas y pintores vinculados al lugar de algún modo. Este acercamiento, habilita a proponer un **apuntalamiento socio-cultural, histórico y económico del sector, releendo y reinterpretando los orígenes a la luz de los acontecimientos pasados y actuales**. Muchas de las lógicas actuales no podrían haberse comprendido si no fuese por el enlace con el **Territorio Vivido**, donde se vuelve imprescindible la interacción con los actores, el reconocimiento perceptual y simbólico de los lugares y micro-lugares del área. Dice Pirez, "...los actores (...) pueden ser explicados a partir de su base estructural (socio-económica), su base territorial, la representación que construyan de la ciudad y las estrategias que al respecto formulen y ejecuten" y es en este sentido, desde donde se logra explorar la **conformación social de este sector. Variada, con grandes diferencias y similitudes. Con una realidad socio-económica que difiere entre sus barrios constitutivos y con un territorio natural que ahonda esas distancias sociales, encierra y profundiza las diferencias**. Así, el **Territorio Vivido** se suma a este recorrido con una impronta que traspasa cualquier dato estadístico cuantitativo. Igualmente, **Stlocus** plantea la incorporación de los actores, desde los conceptos de lógicas y racionalidades, que permiten reconocer en *La Bajada*, diversas franjas socio-económicas como expresiones de una tensión socio-espacial subyacente y casi invisible. Por un lado, una franja social con intereses rentísticos e inmobiliarios que impulsan un cambio en el perfil residencial del sector, en el otro extremo los residentes de asentamientos informales en sectores expuestos a amenazas, con ausencia de controles estatales. Presencias y dinámicas que denotan, por ahora, **una presión económico-inmobiliaria de incipiente lectura**. Se está, en definitiva, en presencia de un sector urbano con grandes áreas ociosas, vacantes, con amplias ventajas comparativas y competitivas que, ante un mercado deseoso de expandirse, debería ser regulado y normado, si se pretenden conservar los rasgos constitutivos, identitarios identificados que le otorgan valor y representatividad. Con un rescate de los espacios públicos urbanos –naturales y artificiales– singulares, para el uso y disfrute de todos. Situación de tensión, que no es reconocida por ningún órgano del Estado, ni por sus normas. Dejando, de este modo, actuar al mercado por sí sólo con acciones disgregadas, aisladas que de observarse desde una visión estratégica podrían ser de gran potencialidad y beneficio para la población en su conjunto. Un Estado que **reacciona muy lentamente a las innovaciones** y no termina de asumir un rol de regulador jurídico-normativo y de trabajo activo sobre diferentes dimensiones del territorio, para aproximarse a una gestión sustentable del mismo, con un **replanteo normativo**, no como una transferencia viciada y viciosa



de métodos globales imposibles de ajustar a las realidades locales, sino como una herramienta de conocimiento, de contraste e intercambio de significantes y significados, de expectativas e intereses de cada micro-lugar, a través de operaciones susceptibles de ser practicadas, desde la idea del **Territorio Posible**, como *síntesis dinámica de una gestión sustentable, legitimada e inclusiva. Estado como articulador, regulador e impulsor del desarrollo territorial*. Y, si bien pareciese que el ordenamiento socio-territorial dependería en gran medida de los agentes de poder económico y político, por entre la organización social se cuelan posibilidades, a modo de “**interfases**”, en las que diferentes grupos sociales, con variados intereses y desde diversos subsistemas podrían participar en alguna o varias de las fases de toma de decisiones mediante *mecanismos de gestión normativos como **interfases de acercamiento de los variados intereses y experiencias***.

Finalmente, se propone, introducir los conocimientos y los saberes científicos y no científicos, incluyendo a cada uno de los actores y fuentes de conocimiento en las diversas etapas y momentos, con roles y objetivos lo más claramente definidos. **¿Cómo no incluir a los lugareños en la gestión de sus lugares, siendo que ellos se reconocen en, por y para sus lugares? Así aparecen dichos como: “entiendo por lugar que es la tierra donde nací y moriré”**, uno de los conceptos más claros y contundentes, referido por un pescador de Bajada Grande, ex marino mercante.